

Sentenza: 5 novembre 2019, n. 277

Materia: Tutela della salute; tutela degli animali da compagnia; polizia veterinaria

Parametri invocati: Articolo 3 Costituzione; articolo 117, comma 2, lett. h) e lett. g), e comma 3, Costituzione; legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lett. d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della l.r. Basilicata n. 46/2018;
2. Illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della l.r. 46/2018, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista "riconosciute ai sensi della legge 266/1991" lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale;
3. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. 46/2018;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, della l.r. 46/2018;
5. Estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. Basilicata n. 46/2018

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso in via principale davanti alla Corte costituzionale, l'articolo 6, comma 1, lettera e), della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, il quale, rinviando all'articolo 19, comma 1, della stessa l.r., disciplina e consente la soppressione dei cani e dei gatti raccolti da parte delle aziende sanitarie locali. Secondo il ricorrente, tali previsioni contrasterebbero con l'articolo 117, comma terzo, Cost., in materia di tutela della salute, in collegamento con l'articolo 2, commi 2 e 6, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), in virtù dei quali la soppressione degli animali vaganti ritrovati e ricoverati nelle apposite strutture sarebbe consentita solo se gli animali sono gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità. Tuttavia, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'articolo 21 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata); la difesa statale ha rinunciato al ricorso limitatamente a detta questione e, poiché la Regione Basilicata

non si è costituita in giudizio, questa circostanza ha determinato, ai sensi dell'articolo 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alla questione relativa all'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. Basilicata n. 46/2018.

Con una seconda questione di legittimità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 10, comma 4, della l.r. 46/2018, il quale prevede che dopo 30 giorni dalla cattura e previo espletamento dei controlli sanitari, i cani ritrovati possano essere ceduti gratuitamente a privati o ad enti e associazioni protezionistiche che dispongono di un ricovero. A detta del ricorrente, tale disposizione lederebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 2, comma 5, della L. 281/1991, in cui si indica un termine di sessanta giorni e una diversa procedura per la cessione dei cani randagi catturati. La Corte costituzionale ritiene la questione fondata, poiché la disciplina dettata dalla L. 281/1991 concerne principalmente materie ascrivibili alla più generale tutela della salute, materia espressamente prevista dall'articolo 117, comma 3, Cost., tra quelle a competenza concorrente Stato-Regioni, per cui il nucleo minimo essenziale a garantire la tutela sanitaria deve essere previsto da regole uniformi su tutto il territorio nazionale, e il legislatore regionale può intervenire entro tali limiti. Per quanto riguarda la questione specifica, la finalità della disciplina è quella di garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga in modo tale da assicurare il corretto e completo espletamento delle opportune procedure veterinarie e la tutela della salute degli animali presso coloro a cui vengono affidati, aspetti che certamente possono essere considerati espressione del principio di tutela della salute, e che perciò devono essere garantiti uniformemente a livello statale. La previsione di un termine più breve e la non specificazione dei trattamenti veterinari a cui devono essere sottoposti gli animali randagi dopo il loro ritrovamento rendono la disposizione regionale idonea a compromettere le esigenze di uniformità nella tutela della salute espresse dalla legislazione statale richiamata, con conseguente illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 46/2018.

La parte ricorrente ha poi impugnato gli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018. Tali disposizioni limitano alle sole associazioni di volontariato animalista riconosciute ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato), la legittimazione ad essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali, per esempio nella gestione di canili o di colonie feline. Ciò, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, comporterebbe una violazione dell'articolo 3 Cost., risolvendosi in una discriminazione nei confronti di altri enti del Terzo settore, soprattutto delle associazioni di promozione sociale con le medesime finalità, ma che non sono qualificate come "volontariato animalista". A detta della Consulta le questioni sollevate sono fondate. Infatti, le disposizioni regionali impugnate regolano talune attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, limitandone l'esercizio solo alle organizzazioni di volontariato riconosciute disciplinate dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106", il quale, invece, all'articolo 5, riconduce le attività in questione a quelle d'interesse generale che possono essere svolte da tutti i vari soggetti del Terzo settore. A riprova di ciò, anche l'articolo 4 dello stesso decreto legislativo, con particolare riferimento all'affidamento della gestione dei canili e delle colonie feline, non pone limitazioni o specificazioni in relazione alla tipologia delle associazioni deputate. Pertanto, nonostante le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, limitare alle sole organizzazioni di

volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni di “ispirazione animalista” risulta discriminatorio. Ne consegue l’illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista “riconosciute ai sensi della legge 266/1991” lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale.

Un’ulteriore questione è promossa in relazione all’articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione “al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l’abbandono”. Secondo la parte ricorrente, ciò comporterebbe una lesione della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost., poiché le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato ai sensi degli articoli 544-ter e 727 del codice penale e, perciò, la relativa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia statali. La Corte ritiene la questione non fondata, dato che la Regione, nell’esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore nazionale, può dettare misure e obblighi volti a prevenire il randagismo e a tutelare il benessere animale, tra cui vi rientrano anche le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi. La repressione dell’abbandono e del maltrattamento degli animali ai sensi dell’art. 1, co. 1, lett. c), quindi, rientra nella competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute (in particolare di polizia veterinaria) senza incidere sull’attività di repressione dei reati che possono configurarsi, la quale spetta allo Stato: sanzioni amministrative e penali possono concorrere. Per cui non si può attribuire alla disposizione impugnata alcuna sovrapposizione all’attività di prevenzione dei reati propria degli organi statali.

L’ultima questione di legittimità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l’articolo 19, comma 1, della l.r. Basilicata 46/2018, laddove prevede che la denuncia di smarrimento dell’animale domestico da parte del responsabile dello stesso animale debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle Forze dell’Ordine. Secondo la difesa statale, la Regione, con il riferimento alle “Forze dell’Ordine”, avrebbe invaso la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, di cui all’articolo 117, comma 2, lettera g) della Costituzione. La Consulta considera la questione non fondata. Innanzitutto, il Governo censura solo il riferimento all’obbligo di denuncia in caso di smarrimento dell’animale, quando la norma regionale lo prevede anche per la sottrazione, la quale può delinarsi come fattispecie penalmente rilevante, se integra i reati di furto (articolo 624 c.p.) o appropriazione indebita (articolo 646 c.p.), a cui si collega già di per sé la possibilità di sporgere una denuncia alle forze di polizia. Anche lo smarrimento di un animale, come quello di qualsiasi altro bene, può essere oggetto di denuncia alle forze dell’ordine, e ciò anche perché lo smarrimento potrebbe essere una sottrazione non ancora nota al titolare del bene. Inoltre, l’articolo 727 del codice penale, il quale commina una contravvenzione per i casi di abbandono di animali, rende possibile, se non addirittura necessaria, anche nei casi di smarrimento, la segnalazione alle forze dell’ordine almeno da parte dell’autorità sanitaria. Infine, la denuncia all’autorità di pubblica sicurezza risulta doverosa quando sia stato smarrito un animale aggressivo o pericoloso per l’incolumità pubblica. Da tutto ciò deriva che l’obbligo di denuncia posto dalla legge regionale in capo al responsabile dell’animale non comporta di per sé l’attribuzione di competenze ulteriori alle forze di polizia, le quali sono in ogni caso tenute

a ricevere le denunce di smarrimento in virtù delle funzioni istituzionali di cui siano già investite tramite le norme statali.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46; la parziale illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3 di suddetta l.r.; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. 46/2018, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, in relazione all'articolo 117, comma 2, lett. g), Cost.; l'estinzione del processo, limitatamente alla questione di legittimità inizialmente sollevata in merito all'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. 46/2018, poi abrogato, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost.